RIPS, ISSN 1577-239X. Vol. 12, núm. 2, 2013, 19-43

La interacción entre la gestión 'interna' e internacional del conflicto del Sáhara Occidental por parte de Marruecos: una propuesta de cronología (1999-2013)[1]

Irene Fernández Molina (irene.fernandez@coleurope.eu)
COLEGIO DE EUROPA, CAMPUS DE NATOLIN, POLONIA

Resumen: La clave para analizar la actuación de Marruecos en el conflicto del Sáhara Occidental reside en la articulación entre su gestión internacional e *interna*. Entre 1999 y 2013 pueden distinguirse cuatro etapas: 1) apertura política y disminución relativa de la represión en el territorio bajo control de Rabat y avance interno e internacional de la idea de la *tercera vía* (1999-2003); 2) crisis de la estrategia negociadora marroquí (rechazo del Plan Baker II) y abandono explícito de la opción del referéndum (2003-2006); 3) apuesta por las políticas de integración o reconciliación hacia la población saharaui y recuperación de la iniciativa internacional con el Plan de Autonomía (2006-2008); y 4) nuevo aumento de la represión en el plano *interno* y pérdida de posiciones en política exterior (2009-).

Palabras clave: Conflicto del Sáhara Occidental, Marruecos, política exterior, sistema político, Análisis de la Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*).

Abstract: *The key to analyse the behaviour of Morocco in the Western Sahara conflict lies in the articulation of its international and* internal *management. Four stages can be distinguished between 1999 and 2013: 1) political opening and relative waning of repression in the territory under Rabat's control, and progress of the idea of a* third way *in both the internal and the international sphere (1999-2003); 2) crisis of the Moroccan negotiating strategy (rejection of the Baker Plan II) and explicit abandonment of the referendum option (2003-2006); 3) commitment to integration or reconciliation policies towards the Saharawi population and regaining of the international initiative with the Autonomy Plan (2006-2008): and 4) new increase in* domestic *repression and loss of positions in foreign policy (2009 -).*

Key words: *Western Sahara conflict, Morocco, foreign policy, political system, Foreign Policy Analysis.*

1. Introducción

Desentrañar la profunda *intratabilidad* (Theofilopoulou 2006: 1) del conflicto del Sáhara Occidental, su resistencia a los esfuerzos de resolución emprendidos por la comunidad internacional desde los años 80, requiere ahondar en las perspectivas y los relatos disonantes, a menudo polarizadores e irreconciliables, de sus prin-

1. Este artículo forma parte de los resultados del proyecto de investigación "Nuevos espacios, actores e instrumentos en las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán" (CSO2011-29438-C05-02).

cipales actores. Más allá de "explicar" (*explaining*) el comportamiento de cada parte, esto exige el esfuerzo añadido de "comprender" (*understanding*) las razones íntimas subyacentes (Hill 2003: 9, 29-30), rescatar la subjetividad a distintos niveles. Este artículo pretende contribuir a dicha visión poliédrica analizando el punto de vista del Estado marroquí, la evolución de su comportamiento y estrategia en este conflicto desde la llegada al trono de Mohamed VI en 1999 (sin que ello implique una toma de posición sobre el fondo del asunto o la salida deseable).

La ratificación y *legalización* internacional de su anexión *de facto* del Sáhara Occidental, iniciada en 1976 con la salida española de la antigua colonia y consumada en 1979 con la retirada del conflicto de Mauritania, es el objetivo supremo que ha presidido invariablemente la jerarquía de prioridades de la política exterior de Marruecos en las últimas décadas. Más que un eje de acción exterior como tal, ésta es una auténtica cuestión *existencial* profundamente arraigada en la cultura política del país y percibida en él ante todo como un asunto interno. En la práctica, no obstante, la actuación de las autoridades de Rabat se ha producido siempre simultáneamente en dos tableros, el *interno* y el internacional. En la agenda exterior marroquí aparece como un asunto prácticamente ubicuo: cuando no es objeto directo de las conversaciones o tratos con otros Estados u organizaciones internacionales, se vislumbra indirectamente en el trasfondo de las relaciones establecidas con ellos en otros terrenos. A la postre, este conflicto interfiere de forma transversal en todas las áreas temáticas y geográficas de la política exterior de Rabat y las posiciones al respecto de los diferentes actores internacionales constituyen el criterio decisivo, la prueba de fuego de la buena salud de sus relaciones con este país.

El argumento defendido en este artículo es que la clave para analizar la actuación de Marruecos reside en la articulación o dialéctica permanente entre su gestión internacional y su gestión *interna*, máxime en unos años en los que el centro de gravedad del conflicto se ha trasladado del exterior al interior del territorio en disputa, en un proceso gradual de implicaciones profundas. A partir de ahí se propone una cronología que distingue cuatro etapas entre 1999 y 2013: apertura y disminución relativa de la represión en el territorio bajo control de Rabat y avance interno e internacional de la idea de una autonomía bajo soberanía marroquí o *tercera vía* (1999-2003); crisis de la estrategia negociadora marroquí (rechazo del Plan Baker II) y abandono explícito y definitivo de la opción del referéndum (2003-2006); apuesta por las políticas de integración o reconciliación hacia la población saharaui y recuperación de la iniciativa internacional con un Plan de Autonomía propio (2006-2008); y nuevo aumento de la represión en el plano *interno* y crispación y pérdida de posiciones en política exterior (2009-).

Desde el punto de vista de la política exterior, en esta cronología se alternan etapas de estrategia ofensiva, en las que Marruecos asume la iniciativa y promueve activamente sus propuestas para la resolución del conflicto (1999-2003 y 2006-2008), con otras en las que se mantiene más a la espera o a la defensiva (2003-2006).

Tabla 1
Cronología de la gestión *interna* e internacional del conflicto del Sáhara Occidental por parte de Marruecos (1999-2013)

Etapa	Gestión *interna*	Gestión internacional	
1999-2003	Apertura política y disminución de la represión en el territorio bajo control marroquí + Avance de la idea de autonomía bajo soberanía marroquí (*tercera vía*) en Marruecos	Avance de la idea de autonomía bajo soberanía marroquí en el ámbito internacional (Planes Baker I y II)	Estrategia ofensiva
2003-2006	*Impasse* + Emergencia de una nueva élite asociativa en proceso de politización (nuevos movimientos de protesta)	Rechazo del Plan Baker II y crisis de la estrategia negociadora marroquí	Actitud defensiva
2006-2008	Política de integración y *reconciliación* • (Re) creación del CORCAS • Elaboración del Plan de Autonomía (“amplio proceso de diálogo y consultas”)	Promoción y éxito internacional del Plan de Autonomía	Estrategia ofensiva
2009-	Nuevo aumento de la represión	Reducción de la ventaja internacional + Crisis diplomáticas	Actitud defensiva

Elaboración propia.

2. El avance interno e internacional de la idea de la ‘tercera vía’ (1999-2003)

Vista con perspectiva, la orientación general que define la política marroquí en este asunto en la etapa que va de 1999 hasta la actualidad es el abandono del principio del referéndum. Éste había sido asumido por el rey Hasán II como vía de resolución del conflicto en 1981, cuando se puso fin a la estrategia de la “cuestión cerrada” (1976-1981), y consagrado en el Plan de Arreglo de la ONU que aceptaron ambas partes en

1991, en el momento de la declaración del alto el fuego. La ejecución de este plan de paz, basado en la premisa incierta de la cooperación voluntaria de las partes[2], había chocado reiteradamente durante toda la década de los 90 con el escollo de la composición del cuerpo electoral, sobre el que no existía un acuerdo previo y Marruecos y el Frente Polisario mostraban pretensiones irreconciliables. A la dificultad creciente de definir quién es "verdadero saharaui" o "autóctono" del territorio en disputa (Veguilla 2012: 211-221)[3] se sumó el uso táctico por ambas partes del proceso de identificación de votantes, la instrumentalización política de lo que en principio se había concebido como un procedimiento técnico "inocuo" (Jensen 2006: 46, 52). A falta de operaciones militares, la contienda se había desplazado al terreno de las listas electorales (Mohsen-Finan 1007: 182).

Apenas un año después de la llegada al trono de Mohamed VI había ya observadores que apuntaban que la nueva estrategia marroquí en la cuestión del Sáhara Occidental pasaba por promover una salida que evitara o soslayara el referéndum de autodeterminación previsto en el Plan de Arreglo (Mezran 2000). No obstante, el abandono de esta vía de resolución del conflicto no era por el momento oficial ni se reconocía abiertamente ante la comunidad internacional. Aun sin creer ya en él, de cara al exterior se mantenía formalmente el compromiso con el proceso impulsado por la ONU y los trámites de identificación de votantes para el referéndum iniciados en 1994. La novedad más importante de 1999 fue la conclusión de este proceso de identificación, en diciembre, con un resultado que distaba enormemente de las expectativas de Rabat[4]. En estas circunstancias, pese a la persistencia del doble discurso, empezó a entreverse cada vez con más claridad el golpe de timón marroquí.

Además de este desenlace adverso en el plano internacional, en los meses transcurridos desde la llegada al poder de Mohamed VI se habían registrado también algunas novedades *internas* significativas en el territorio bajo control marroquí y su gestión por parte de las autoridades de Rabat. La primera de ellas fue la oleada de protestas sobrevenida en El Aiún en el otoño de este año, que puso en primer plano el descontento de los habitantes de la zona, desapercibido durante años. La incertidum-

---

2. Éste fue, según Erik Jensen (2006), el error original de la ONU que iba a hipotecar en lo sucesivo las posibilidades de éxito del Plan de Arreglo.

3. Véase también la argumentación cercana a las posiciones oficiales marroquíes de Daadaoui (2008: 154-155).

4. Jaâfar Slaoui, "Rumeurs, démentis et silences autour du dossier du Sahara", *Le Journal*, 23-29/1/1999, p. 7. De las 195.589 solicitudes recibidas, la lista provisional publicada entre julio de 1999 y enero de 2000 recogía únicamente 86.412 nombres, lo que suponía un aumento muy limitado con respecto a los 72.370 de lista revisada del censo español de 1974. Dejaba fuera, por tanto, a la práctica totalidad de los miembros de los tres grupos tribales controvertidos (categorías H41, H61 y J51/52) que pretendía incluir Marruecos para decantar el censo electoral a su favor —y cuya identificación dependía de testimonios orales—. Las apelaciones ascendieron a más de 131.000 (Jensen 2006: 116).

bre política que rodeó a la sucesión en el trono pudo abrir una *ventana de oportunidad* que elevó la intensidad y el nivel de politización de las movilizaciones que venían proliferando desde meses antes. En septiembre, la represión desproporcionada de una concentración pacífica convocada en la capital saharaui por estudiantes y *diplomados en paro* dio lugar a disturbios violentos que se prolongaron durante varias semanas. La inquietud del régimen creció al comprobar que el apoyo a los activistas saharauis se extendía también entre sectores empobrecidos de los colonos procedentes del Norte y saharauis étnicos habitantes de regiones meridionales de Marruecos ajenas al territorio en disputa (Shelley 2004: 115-121).

Una vez recobrada la calma, la respuesta de las autoridades marroquíes a esta crisis fue polifacética. Para empezar, en este momento empezó a tomar forma un nuevo discurso destinado a perdurar que interpretaba este tipo de protestas en clave únicamente socioeconómica, despojándolas de cualquier contenido "político" (léase independentista)[5]. Los medios de comunicación marroquíes, que en principio –y salvo excepciones– habían ignorado estos incidentes, recibieron consignas oficiales para presentarlos como fruto de reivindicaciones exclusivamente sociales. El mensaje subrayado era que no había que considerar automáticamente cualquier expresión de frustración o descontento como una muestra de apoyo al "separatismo": "Uno puede ser marroquí y estar furioso [*en colère*] y uno puede indignarse y protestar siendo también marroquí"[6].

En segundo lugar, la brutal represión de estas movilizaciones precipitó la destitución del poderoso ministro del Interior de Hasán II, Dris Basri, y algunos de sus hombres fuertes, una vez que se reconocieron oficialmente, por boca de otros miembros del Ejecutivo, los "errores en la acción gubernamental en el Sáhara" y la necesidad de "pedir cuentas a los responsables"[7]. Esto constituía toda una primicia, pues la razón por la que se suspendieron en 1995 las primeras negociaciones del régimen con la oposición histórica para constituir un Gobierno de *alternancia* fue la negativa del rey a prescindir del principal artífice de la gestión *interna* del Sáhara Occidental. El argumento oficioso fue que, "mientras que el asunto del Sáhara no [estuviera] resuelto, [era] imposible apartar a Dris Basri del Gobierno"[8]. Por extensión, la caída de este

---

5. Para una crítica de esta distinción entre reivindicaciones socioeconómicas y "políticas" en el contexto del espacio de la protesta del Sáhara Occidental, véase Veguilla (2010: 95-110).
6. Declaraciones del ministro de Habus y Asuntos Islámicos, Abdelkebir Alaui Mdagri. Thami Afailal, "Le Maroc renvoie le référendum aux calendes grecques", *Le Journal*, 6-12/11/1999, p. 9. Para una argumentación en la misma línea más refinada, con referencias a la literatura sobre movimientos sociales y las teorías de la privación relativa, véase Cherkaoui (2007: 170).
7. Thami Afailal, op. cit.
8. J. S., "Gestion du dossier du Sahara: quelle stratégie après le limogeage de Basri", *Le Journal*, 30/9-6/10/2000, p. 11.

ministro se interpretó como evidencia de un replanteamiento global de la estrategia marroquí en este terreno, del fin de un "sistema" que había fracasado tanto en la vertiente del *palo* (la represión pura y dura) como en la de la *zanahoria* (las cuantiosas inversiones en el territorio)[9].

Éste fue visto, pues, como el punto de arranque de una nueva etapa de conciliación –o *reconciliación*– entre las autoridades marroquíes y la población del Sáhara Occidental, marcada por el "abandono del enfoque *securitario*" (Bouqentar 2010: 328) y la "política de apaciguamiento [*appeasement*] sobre el terreno" (Sater 2010: 130), todo ello muy en sintonía con el discurso sobre la *transición democrática* en boga en este momento. Entre las medidas inmediatas en las que se encarnó el cambio de rumbo destacó el establecimiento de una Comisión Real de Seguimiento de los Asuntos Saharianos que iba a reunir a representantes electos locales junto a responsables civiles y militares nombrados, con el encargo, en primer lugar, de escuchar las quejas de los saharauis sobre la represión de las recientes protestas.

La tercera transformación, más paulatina y a la postre decisiva, fue el avance a nivel interno marroquí de la idea de la *tercera vía* (autonomía amplia bajo soberanía marroquí) para la resolución del conflicto del Sáhara Occidental. La genealogía exacta de esta nueva fórmula es difícil de determinar, puesto que las fuentes atribuyen su paternidad (o resurrección) alternativamente a la diplomacia estadounidense de la Administración de Bill Clinton —en la figura del secretario de Estado adjunto para Asuntos de Oriente Próximo, Martin Indyk (1997-1999)—; al secretario general de la ONU, Kofi Annan, y su enviado personal, James Baker (1997-2004) (Zoubir y Benabdallah-Gambier 2004: 54-56; Theofilopoulou 2006: 7-9, 16); o a las propias autoridades de Rabat. Lo cierto es que en ella confluían las preferencias de la Secretaría General de la ONU y las grandes potencias, convencidas de la inaplicabilidad del Plan de Arreglo y reticentes a imponer su cumplimiento, y un Marruecos que se desmarcaba a marchas forzadas de la opción del referéndum, frustrado por los resultados de la identificación de votantes, privado del único dirigente político con capacidad de controlar (o amañar) los resultados de un proceso electoral de este calibre —el cesado Basri— (Mundy 2007; ICG 2007b: 14)[10] y alarmado por la explosión de protestas y movilizaciones sociales en el territorio en disputa.

Dentro del espacio político marroquí tuvo un papel dinamizador fundamental la prensa independiente: el semanario *Le Journal* defendió y difundió este enfoque novedoso casi a modo de *think tank*, bastante antes de que fuera asumido como posición oficial e hiciera fortuna en la comunidad internacional (Amar 2009: 185). Su

9. Ali Lmrabet, "Sahara: la fin du système Basri", *Le Journal*, 2-8/10/1999, p. 5.

10. Véase Pedro Canales, "Driss Basri: 'La única solución del conflicto del Sáhara es el referéndum'", *La Razón*, 7/11/2004.

penetración y asimilación en Rabat se hizo oficial en una reunión entre las partes organizada en Berlín en septiembre de 2000, cuando, a instancias de Baker, los representantes del reino expresaron por primera vez su disposición a entablar "un diálogo sincero y franco" con el Frente Polisario, con la perspectiva de una "descentralización" del Sáhara Occidental[11]. De este modo se rompía el tabú de la negociación directa con lo que habitualmente se designaba como "la otra parte", motivado por el temor a que cualquier contacto oficial con ella se interpretase como un signo de reconocimiento (aunque, en realidad, ya se habían producido varios encuentros de este tipo desde 1997). Además, en el plano interno, este anuncio vino precedido del relanzamiento de la vieja idea de la descentralización en el discurso del Trono de julio de 2000[12].

A nivel internacional, la idea de la *tercera vía* empezó a despuntar en los informes del secretario general de la ONU[13] en el año 2000, aunque sin denominarse de esta manera ni traducirse en una propuesta definida. El Consejo de Seguridad secundó el llamamiento de Annan a "explorar todas las vías y medios" para resolver el conflicto, en caso de que persistiera el bloqueo del Plan de Arreglo[14]. Marruecos aprovechó las circunstancias para hacer avanzar su nuevo enfoque y, según algunas fuentes, presentó a la ONU en marzo de 2001 una primera oferta de autonomía[15]. El primer fruto tangible de todas estas maniobras exploratorias sería el Acuerdo Marco sobre el Estatuto del Sáhara Occidental, conocido luego como Plan Baker I, que el enviado personal de Annan expuso a las partes en mayo del mismo año y el Consejo de Seguridad discutió al mes siguiente. Algunas informaciones apuntaron que su contenido se inspiraba directamente en el citado documento marroquí[16]. Pero su originalidad residía en mantener la perspectiva del referéndum al cabo de un periodo transitorio de un máximo de cinco años en el que ensayaría la fórmula autonómica. Es decir, se trataba de una solución mixta, que combinaba elementos la *tercera vía* promovida ahora por Rabat (autonomía) con los requisitos jurídicos para la autodeterminación del pueblo saharaui contemplados en el Plan de Arreglo (referéndum).

Al no ser más que un acuerdo marco (preliminar) concebido como base para la negociación entre las partes, el Plan Baker I establecía únicamente las grandes líneas de la autonomía transitoria del Sáhara Occidental en el marco de la soberanía marro-

11. Véase también el discurso posterior de Mohamed VI por el 25º aniversario de la Marcha Verde, Rabat, 6/11/2000.
12. Discurso de Mohamed VI por la Fiesta del Trono, Rabat, 30/7/2000. Younes Seghrouchni, "Une régionalisation avancée pour préparer les modalités de la troisième voie", *Le Journal*, 7-13/10/2000, p. 14.
13. Véase United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2000/461, 22/5/2000.
14. Resolución 1301 (2000) del Consejo de Seguridad, S/RES/1301 (2000), 31/5/2000.
15. http://www.arso.org/01-f01-15.htm.
16. http://www.afrol.com/News2001/wsa011_un_plan_s_council.htm. Véase Zoubir y Benabdallah-Gambier (2004: 57); Callies de Salies (2003: 169).

quí —el reparto de competencias entre las instituciones autónomas de la región y la administración central de Marruecos, la relación jurídica entre ambos niveles, la división de poderes dentro de la autoridad autónoma y el modo de elección o formación de los organismos correspondientes— y las condiciones generales del referéndum que determinaría el estatuto final del territorio[17]. Marruecos dio enseguida su acuerdo de principio: la fórmula autonómica transitoria encajaba en su visión de la *tercera vía* y, sobre todo, las condiciones del referéndum final eran lo suficientemente difusas como para aspirar a convertirlo en un simple acto confirmativo que validara definitivamente dicha solución temporal. Pero el Frente Polisario y Argelia lo rechazaron de plano argumentando que se trataba de una propuesta desequilibrada que favorecía claramente la opción de la integración en Marruecos, ignorando el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui, las premisas aceptadas con el Plan de Arreglo y las resoluciones previas del Consejo de Seguridad[18].

Finalmente, el Plan Baker I no fue aprobado como tal por el Consejo de Seguridad, cuya resolución de junio de 2001 se limitó a "animar" a las partes a "discutir el Acuerdo Marco y negociar todos los cambios específicos que querrían ver en esta propuesta, así como discutir cualquier otra propuesta de solución política [...]"[19]. El optimismo de Mohamed VI, que llegó al punto de declarar en una entrevista en *Le Figaro* que había "resuelto la cuestión del Sáhara Occidental"[20], se revelaría pronto infundado.

Una vez agotados sin resultado los cinco meses de plazo adicional que se concedieron para continuar explorando esta solución y buscar un compromiso entre las partes, el secretario general de la ONU dirigió al Consejo de Seguridad un nuevo informe en el que constataba la inviabilidad del plan de su enviado especial y proponía cuatro opciones alternativas para pasar página y salir del atolladero: reanudar la implementación del Plan de Arreglo (pero sin exigir esta vez el consentimiento de ambas partes); revisar el Plan Baker I tomando en consideración las preocupaciones expresadas por Argelia y el Polisario (ahora también sobre una base no negociable); explorar la posibilidad de dividir el territorio disputado; o, sencillamente, reconocer el fracaso de la ONU en la resolución de este conflicto y poner fin al mandato de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental

17. Véase United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2001/613, 20/6/2001, anexo I (Framework Agreement on the Status of Western Sahara).
18. Véanse los anexos II y IV del informe del secretario general. United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2001/613, 20/6/2001.
19. Resolución 1359 (2001) del Consejo de Seguridad, S/RES/1359 (2001), 29/6/2001.
20. Charles Lambroschini, "Mohammed VI souhaite des liens plus étroits avec l'Europe" [entrevista a Mohamed VI], *Le Figaro*, 4/9/2001.

(MINURSO)[21]. Lo más significativo, a fin de cuentas, era la sugerencia de pasar de un arreglo basado en el consenso a una solución impuesta (Jensen 2006: 124-125; Theofilopoulou 2006: 10-11).

3. El rechazo del Plan Baker II y la crisis estratégica marroquí (2003-2006)

El camino escogido finalmente por la ONU fue la revisión del Plan Baker I y la preparación de una segunda propuesta de solución política, pero descartando la posibilidad de imponerla a las partes si éstas no daban su consentimiento. La nueva versión de esta fórmula mixta de autonomía transitoria con referéndum final que trascendió en mayo de 2003, mucho más pulida y pormenorizada desde el punto de vista jurídico, se denominó Plan de Paz para la Autodeterminación del Pueblo del Sáhara Occidental —un cambio de título significativo— y consistía en un acuerdo entre Marruecos y el Frente Polisario que debía ser suscrito igualmente por Argelia y Mauritania, en calidad de países vecinos, y por la propia ONU. Como en el caso anterior, las principales disposiciones afectaban al reparto de competencias durante el periodo transitorio entre Marruecos y la aquí llamada Autoridad del Sáhara Occidental, la elección y las características de las distintas instituciones de ésta, y las condiciones del referéndum final.

En conjunto, aunque apenas variara el reparto de competencias provisional entre las dos administraciones, esta propuesta resultaba relativamente más equilibrada que su antecesora. Las diferencias más significativas eran cinco: la reducción de las competencias de Marruecos sobre el control de armas y explosivos; la ampliación de los derechos fundamentales de la población del territorio de forma genérica (referencia a los convenios internacionales de derechos humanos) y específica (garantía de la libertad de expresión durante la campaña de la elección inicial o la del referéndum); la no exigencia de conformidad de las leyes de la Autoridad del Sáhara Occidental con la constitución marroquí, sino con el propio plan de paz; la definición más precisa del censo electoral y las condiciones del referéndum final; y, sobre todo, la autoridad del secretario general de la ONU para interpretar dicho plan de forma vinculante en caso de desacuerdo entre las partes[22].

21. United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2002/178, 19/2/2002.

22. Desde la perspectiva del secretario general Kofi Annan, la clave de la viabilidad de este plan era que la ONU no dependiera en todo momento del acuerdo de las partes y pudiera imponer a éstas determinadas disposiciones aun en contra de su voluntad: "A diferencia del plan de arreglo, el plan de paz no requiere el consentimiento de ambas partes en todas y cada una de las etapas de su aplicación". United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2003/565, 23/5/2003, p. 10.

Las opciones sometidas a votación en el referéndum destinado a dirimir el estatuto final del territorio, "organizado y dirigido" por la ONU, serían las establecidas en su momento en el Plan de Arreglo (independencia e integración en Marruecos) más cualquier otra acordada posteriormente por las partes. Además de los votantes admitidos por la Comisión de Identificación (lista provisional del 30 de diciembre de 1999), el censo electoral incluiría a todos los mayores de edad incluidos en la lista de repatriación del ACNUR (octubre de 2000) o con residencia continua acreditada en el territorio desde el 30 de diciembre de 1999[23].

Antes de hacerla pública y someterla al Consejo de Seguridad, el enviado especial del secretario general había discutido confidencialmente el Plan Baker II con las partes implicadas y los países vecinos. La aceptación de Marruecos se daba casi por descontada en vista del precedente del Plan Baker I. La solución sobre el tapete no difería sustancialmente de la sugerida en 2001 y parecía en conjunto favorable a los intereses de este país: recogía de nuevo elementos de la idea marroquí de la *tercera vía* y, sobre todo, establecía un censo electoral amplio para el referéndum final, dando prioridad al *ius soli* sobre el *ius sanguinis* (Jensen 2006: 13), como siempre había reclamado este país. Sin embargo, Rabat no tardó en manifestar sus reticencias, plasmadas oficialmente en las "observaciones" transmitidas a la ONU en la primavera de 2003, cuyo principal propósito era "evitar cualquier confusión entre esta solución política, o 'tercera vía', y el Plan de Arreglo"[24].

El verdadero momento crítico que pondría a prueba la firmeza de la posición de Marruecos habría de llegar en el mes de junio, poco antes de que el Plan Baker II fuese discutido por el Consejo de Seguridad, cuando el Frente Polisario dio por sorpresa su aceptación a la propuesta, dejándolo solo en su rechazo. Este golpe de efecto, consecuencia de las presiones argelinas y españolas sobre la dirección del frente, fue interpretado por Rabat como un intento de volver las tornas y colocarlo en una situación comprometida ante la comunidad internacional, ámbito en el que, en los últimos años, había llevado siempre la iniciativa. El habitual *buen alumno* se convertía ahora en el *spoiler* que saboteaba los esfuerzos internacionales para la resolución del conflicto. La decisión marroquí de mantener su postura hasta las últimas consecuencias sorprendió a propios y extraños.

¿Cuáles eran las verdaderas razones de este plante, más allá de la batería de "observaciones" oficiales remitida a la ONU? En principio, la definición amplia del cuerpo electoral del referéndum garantizaba prácticamente un resultado favorable

---

23. United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2003/565, 23/5/2003, anexo II (Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara). Véase también Jensen (2006: 127).

24. "Observations of the Kingdom of Morocco on the new proposal of James Baker entitled 'Peace plan for self-determination of the people of Western Sahara'", en United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2003/565, 23/5/2003, anexo III.

a la integración en Marruecos. Sin embargo, desde el punto de vista de las autoridades de este país, la fórmula autonómica transitoria prevista por el Plan Baker II traspasaba algunas *líneas rojas*: no exigir que las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa de la Autoridad del Sáhara Occidental fueran conformes con la constitución marroquí, establecer un Tribunal Supremo autónomo con la atribución de determinar la compatibilidad de las leyes del territorio con el plan de paz e impedir que Marruecos reprimiera el debate público o la campaña en cualquier sentido —incluida la independencia— para las distintas citas electorales.

Estas disposiciones hicieron saltar en Rabat las alarmas sobre la posibilidad de perder el control del territorio durante la fase de autonomía y arriesgarse a un triunfo de la opción independentista en el referéndum final (Hernando de Larramendi 2008: 191-192). Aritméticamente, esto no se explicaba si no era por el temor a que parte de los colonos originarios del Norte se sumaran a las "tesis separatistas", ya fuera por descontento con el régimen marroquí o por la influencia ideológica de los refugiados recién retornados de Tinduf y las nuevas instituciones[25]. Estas inquietudes se habían visto acrecentadas a raíz de algunos sondeos realizados en las principales ciudades del Sáhara Occidental a finales del reinado de Hasán II[26] y del apoyo a las revueltas de 1999 por parte de habitantes del territorio teóricamente promarroquíes (Smith 2005: 557)[27].

A partir del mes de junio, la estrategia de Marruecos en el plano internacional consistió en resistir a las intensas presiones para que revisara su postura y prácticamente suplicar a los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, empezando por Francia y Estados Unidos, que no aprobaran la propuesta de forma que se pudiera imponer su aplicación a las partes. En un principio, la diplomacia estadounidense no entendía que Marruecos bloquease el plan sin concesiones: "El rechazo categórico expresado por Mohamed Benaisa sigue siendo un enigma", declaró un miembro del equipo del embajador de este país en la ONU, John D. Negroponte. Este representante hizo circular un primer borrador de resolución del Consejo de Seguridad bastante contundente en el que se "aprobaba" (*endorse*) el Plan Baker II y se instaba a las partes a "cooperar totalmente" con el secretario general y su enviado personal, lo que fue percibido en Marruecos como un "giro sorprendente" o incluso una "puñalada trapera [*coup de Jarnac*]" por parte de la superpotencia[28].

25. Nadia Hachimi Alaoui, "Sahara. À quoi le Maroc dit-il 'non'?", *Le Journal Hebdomadaire*, 8-14/11/2003, pp. 16-17.
26. Estas encuestas no daban por seguro el apoyo mayoritario a la opción anexionista en caso de celebrarse un referéndum. Véase Mohsen-Finan (2010: 560).
27. El ministro marroquí delegado de Asuntos Exteriores, Tayeb Fasi Fihri, llegó a decir en *petit comité* que este Plan Baker II era una "marcha programada hacia la independencia" (Tuquoi 2006: 99).
28. Ali Amar, "Sahara: l'impasse?", *Le Journal Hebdomadaire*, 19-25/7/2003, p. 10.

Finalmente, y gracias sobre todo a la ayuda de Francia, Marruecos logró una rebaja decisiva en los términos de la que sería la resolución 1495: a pesar de considerarlo como una "solución política óptima", el texto definitivo adoptado por unanimidad (15 votos a favor) el 31 de julio no "aprobaba" (*endorse*), sino simplemente "apoyaba" (*support*) el plan del enviado especial de Annan[29]. La resolución se inscribía además explícitamente en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, que contempla medios para el arreglo pacífico de controversias no coercitivos (mediación, buenos oficios). Todo esto equivalía a otorgar al Plan Baker II un aval político, pero no vinculante desde el punto de vista jurídico: su aplicación no podría ser impuesta y seguiría por tanto condicionada a la aceptación de las partes (Ruiz Miguel 2003: 20). Rabat manifestó su "satisfacción" porque la resolución definitiva "[consagraba] el principio sacrosanto y fundamental según el cual no puede aplicarse nada que no haya sido primero negociado y aceptado por las partes"[30].

Marruecos continuó evitando responder a la resolución 1495 en los meses posteriores, a pesar de las crecientes presiones del secretario general de la ONU, que, a modo de ultimátum, le dio hasta finales de año de plazo para aceptar el plan e aplicarlo[31]. Durante un tiempo se enfrentó al fantasma del aislamiento internacional y la incomprensión de Estados Unidos. Pero al final éstos no pasaron de ser apuros pasajeros. Tanto París como Washington salieron rápidamente en auxilio de su viejo aliado reiterando su rechazo a cualquier "solución impuesta"[32]. Además, ya en junio de 2004, el enviado especial Baker renunciaría definitivamente a su cargo, una decisión que Rabat acogió con satisfacción indisimulada, como un triunfo de las posiciones propias: "La dimisión del señor Baker es el resultado de la tenacidad de la diplomacia marroquí y de su rechazo de algunos principios que ponen en riesgo su integridad territorial", declaró el propio ministro Benaisa[33].

A la postre, esta crisis marcó un punto de inflexión (2003-2004) en el que arrancó una nueva fase conflicto del Sáhara Occidental marcada por la disolución

29. Resolución 1495 (2003) del Consejo de Seguridad, S/RES/1495 (2003), 31/7/2003.
30. MAEC, "Déclaration de M. Taïb Fassi Fihri, Ministre Délégué aux Affaires Etrangères et à la Coopération, à l'issue de l'adoption de la résolution 1495 sur le Sahara", Rabat, 1/8/2003.
31. United Nations Security Council, "Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara", S/2003/1016, 16/10/2003.
32. Así lo hicieron en sendos viajes al país norteafricano en octubre de 2003 tanto el presidente Jacques Chirac como el secretario de Estado adjunto para Asuntos de Oriente Próximo, William J. Burns. AFP, "Sahara occidental: aucune solution ne doit être imposée au Maroc (Burns)", 28/10/2003. También el presidente George W. Bush habría ofrecido a Mohamed VI garantías en el mismo sentido en septiembre, durante la Asamblea General de la ONU (Jensen 2006: 19, 131).
33. Ignacio Cembrero, "Rabat atribuye a su tenacidad en el Sáhara la dimisión de Baker", *El País*, 14/6/2004. Al mismo tiempo, un comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación "lamentaba" oficialmente la renuncia. MAEC, "Le Maroc regrette la démission de M. James Baker et rappelle ses efforts louables et sincères pour parvenir à une solution à la question du Sahara marocain", Rabat, 12/6/2004.

del apoyo internacional a las propuestas más audaces de la ONU para buscar una salida política (los planes de Baker) y la referencia exclusiva, monocorde, a una solución “mutuamente aceptable” (Theofilopoulou 2007). Para compensar su obstruccionismo con respecto al Plan Baker II y recuperar la iniciativa en la escena internacional, Marruecos estaba obligado a elaborar alguna oferta alternativa creíble. Esto abría necesariamente periodo de indefinición y redefinición de su estrategia. La novedad es que, a partir de este momento, sus autoridades iban a apostar abiertamente por una solución autonómica permanente que excluyese la celebración de un referéndum de autodeterminación; es decir, concebida como resultado final y no como mera fórmula transitoria (Hernando de Larramendi 2010). El abandono tácito de la vía del referéndum registrado desde la llegada al trono de Mohamed VI sería explícito de aquí en adelante.

La primera tentativa de avanzar en esta dirección autonómica fue la “Contribución del reino de Marruecos a la negociación de una solución política mutuamente aceptable de la cuestión del Sáhara” presentada a Baker y Annan en diciembre de 2003[34]. Aunque inspirada en los dos planes de Baker, esta fórmula autonómica era bastante más conservadora que la prevista por éstos para el periodo transitorio y en modo alguno podía servir de base para la negociación con el Frente Polisario. De ahí que países aliados como Francia, Estados Unidos y España animaran a las autoridades marroquíes a elaborar una segunda versión más “creíble”, susceptible de recibir su apoyo (ICG 2007b: 6)[35].

Paralelamente, durante estos años de *impasse* y redefinición de su estrategia en el plano internacional (2003-2006), Marruecos asistió en el territorio en disputa a algunas transformaciones políticas de fondo que condicionarían en lo sucesivo su gestión *interna* de la cuestión del Sáhara. La más notoria fue la emergencia de una nuevo asociacionismo saharaui no dependiente y en proceso de politización que manejaba un discurso no violento, legalista y universal, amparado en los principios del derecho internacional y los derechos humanos, y era capaz de conseguir de este modo una creciente visibilidad, legitimidad y apoyo en la esfera internacional (Brouksy 2008). Organizaciones como el Colectivo de Defensores Saharauis de los Derechos Humanos (CODESA), encabezado por figuras como Ali Salem Tamek, Mohamed al Mutawakil y Aminatu Haidar, impulsaron un proceso de reorientación de las reivin-

34. “Contribution du royaume du Maroc à la négociation d’une solution politique mutuellement acceptable de la question du Sahara”, http://www.arso.org/ProjetA2003.pdf.

35. Según un *cable* filtrado por Wikileaks del embajador estadounidense en Rabat, Thomas T. Riley, su homólogo español, Luis Planas, afirmó en una reunión de marzo de 2006 que España estaba apoyando a Marruecos en la tarea de redactar un plan de autonomía serio, una demanda compartida por Madrid y Washington. Thomas T. Riley [embajada de Estados Unidos en Rabat], “Spanish Ambassador on Western Sahara, migration, islamists” [cable 06RABAT557], 29/3/2006.

dicaciones de los saharauis del interior hacia el terreno de los derechos humanos que introduciría nuevos parámetros en el conflicto. Todas ellas compartían el énfasis en la identidad saharaui, aunque sus trayectorias militantes no excluyeran la colaboración con las instituciones marroquíes y sus vínculos con el Frente Polisario parecieran inicialmente débiles (Barreñada 2012).

Paradójicamente, parte del caldo de cultivo del que poco a poco empezaría a verse como el *independentismo del interior* estaba en las propias políticas del régimen marroquí: por un lado, en el proceso de apertura, liberalización y *reconciliación* política escenificado en todo el Estado tras la llegada al poder de Mohamed VI, con las audiciones de la Instancia Equidad y Reconciliación (IER, 2004-2005) —en las que estuvieron incluidas pero subrepresentadas las victimas saharauis— como máximo exponente; por otro, en la necesidad de dar credibilidad a la opción de la *tercera vía* de cara tanto a la comunidad internacional como a la población del Sáhara Occidental. Como ya habían argumentado algunos en 1999, la estrategia de concertación y diálogo con los habitantes de la zona y el incremento de su participación política a todos los niveles eran una muestra de cómo la gestión *interna* podía servir a la gestión internacional del conflicto, pero también una condición *sine qua non* para "convencer" a los propios saharauis de las bondades de la integración en Marruecos[36].

Todo esto no dejaba de ser un arma de doble filo, de consecuencias políticas inciertas para las autoridades de Rabat, como demostraron las protestas de mayo y junio de 2005, bautizadas como la *intifada* saharaui. Lo que inicialmente debía ser una simple concentración de organizaciones de derechos humanos y estudiantes en El Aiún derivó, a raíz de la intervención violenta de las fuerzas de seguridad, en disturbios y protestas de carácter abiertamente independentista —a diferencia de las registradas en 1999— en varias ciudades del territorio (Smith 2005: 545, 558; Mundy 2007; Solà-Martín 2007: 402).

4. La nueva estrategia integradora y el Plan de Autonomía (2006-2008)

En cualquier caso, cuando las autoridades marroquíes apostaron de lleno por la estrategia *integradora* de cara a la población saharaui fue a partir de 2006, coincidiendo con su intento de pasar de nuevo a la ofensiva en la escena internacional tras la fase de repliegue provocada por el rechazo del Plan Baker II (2003). Las novedades en la gestión del conflicto *interna* —la resurrección del Consejo Real Consultivo para los Asuntos Saharianos (CORCAS, 2006)— e internacional —el lanzamiento de un nuevo Plan de Autonomía para el territorio (2007)— fueron una vez más de la mano.

36. Abraham Serfaty, "Quelle solution pour le Sahara?", *Le Journal Hebdomadaire*, 15-21/3/2003.

El nuevo CORCAS era uno de los consejos consultivos *ad hoc* situados bajo la autoridad inmediata del monarca y sin relación orgánica alguna con el Gobierno o el Parlamento que había impulsado Mohamed VI desde su llegada al trono (Fernández Molina 2011). En realidad no se trataba de una institución de nuevo cuño, sino del resultado de la remodelación de otra similar creada por Hasán II en 1981 y que se encontraba inactiva desde hacía años. Su actividad a partir de 2006 iba a tener una doble faceta interna e internacional. Para empezar, su (re)creación no puede disociarse de la gestación del nuevo Plan de Autonomía, en la que intervino de forma activa, dedicándole varias sesiones extraordinarias (El Messaoudi y Bouabid 2008: 11-12). Posteriormente, el consejo iba a asumir funciones de diplomacia paralela e incluso oficial: en 2007 y 2008 fue directamente asociado a la campaña gubernamental de difusión de dicho plan y las posteriores negociaciones con el Frente Polisario en Manhasset (Nueva York). No en vano, uno de los argumentos con los que Marruecos defendía su proyecto era "la extensión del espacio de participación a la gestión de los asuntos locales, y la emergencia de nuevas élites capaces de asumir responsabilidades"[37].

La elaboración del Plan de Autonomía había sido anunciada en noviembre de 2005, en el discurso del aniversario de la Marcha Verde, cuando Mohamed VI dio el pistoletazo de salida a lo que se presentó como un amplio proceso de diálogo y consultas con actores políticos y sociales[38]. En su afán de recuperar la iniciativa de cara a la comunidad internacional, el régimen marroquí quiso recabar la colaboración de todas las fuerzas del país para confeccionar una segunda propuesta de solución autonómica permanente más sólida y depurada que la de diciembre de 2003. Los partidos políticos acompañaron esta reflexión aportando algunas sugerencias[39] y participaron en una primera campaña diplomática para difundir sus logros en octubre de 2006[40]. El proyecto redactado por el CORCAS fue entregado al rey en diciembre. Una delegación marroquí viajó a Francia, España, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Rusia para informar verbalmente de su contenido en febrero del año siguiente, antes de presentarlo al secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, y los miembros del Consejo de Seguridad en marzo y abril, respectivamente.

Se trataba, en principio, de un documento concebido como base para la negociación en posteriores conversaciones directas entre las partes, cuyo resultado sería sometido a un referéndum entre las "poblaciones concernidas" (no especificadas). De

37. Discurso de Mohamed VI. El Aiún, 25/3/2006.
38. Discurso de Mohamed VI por el 30º aniversario de la Marcha Verde, Rabat, 6/11/2005.
39. Entrevista a Reda Benjaldún, miembro de la Secretaría General y responsable de la Comisión de Relaciones Exteriores del PJD, 10/1/2007.
40. M. C., "Sahara: Offensive diplomatique", *L'Économiste*, 18/10/2006, p. 29.

esta forma se pretendían solventar las exigencias jurídicas del ejercicio del derecho de autodeterminación. La nueva fórmula autonómica esbozada no difería significativamente de la propuesta marroquí de 2003 —inspirada a su vez en los planes de Baker— en cuanto al reparto de atribuciones entre los órganos regionales y el Estado central, aunque la lista de "competencias exclusivas" de este último fuera esta vez menos exhaustiva. La principal novedad era que ahora se eliminaba cualquier signo o presunción de provisionalidad, lo que implicaba una mayor emancipación con respecto a las citadas propuestas de la ONU. Además, dentro de las instituciones autonómicas, se contemplaba la posibilidad de un Tribunal Regional Superior, se introducía un Consejo Económico y Social, y se establecía una fórmula mixta para la elección del parlamento en la que entraba por primera vez en juego el elemento tribal[41].

En resumen, al cabo de un proceso de elaboración tan dilatado, el Plan de Autonomía presentado no estaba a la altura de las expectativas de los países amigos que más habían animado y respaldado a Marruecos en esta empresa, pues no incluía ningún avance sustancial o incentivo capaz de convencer al Frente Polisario. Esta insatisfacción quedó de manifiesto en una reunión informal promovida por el consejero político de la embajada española en Rabat con sus homólogos de Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania en marzo de 2007, coincidiendo con la presentación del plan marroquí al secretario general de la ONU[42]. En sus declaraciones públicas, no obstante, los responsables de estos Estados optaron por elogiar la iniciativa marroquí como punto de partida para nuevas negociaciones directas.

Rabat, por su parte, puso en marcha una monumental campaña diplomática para difundir por todo el mundo su propuesta autonómica. Sus primeros destinatarios fueron, en febrero, los países considerados como clave para la resolución del conflicto: los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Rusia), la antigua potencia colonial (España, que conformaba junto a los cuatro anteriores el Grupo de Amigos del Sáhara Occidental en la ONU) y el presidente de turno del Consejo de la Unión Europea (UE) (Alemania). A partir de este momento, en apenas dos meses, se sucedieron los desplazamientos a los Estados árabes más cercanos a las orientaciones de Marruecos, el Magreb y Senegal, América Latina, China y otros países europeos y africanos. En Estados Unidos, la campaña diplomática marroquí se vio reforzada por una inversión muy significativa en empre-

41. "Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara", 7/4/2007. Para una crítica de la indefinición de esta propuesta en puntos tan básicos como los límites geográficos de la hipotética Región Autónoma del Sáhara y las modalidades del referéndum, véase ICG (2007b: 7).

42. Véase el *cable* filtrado por Wikileaks: Thomas T. Riley [embajada de Estados Unidos en Rabat], "Rabat Pol Counselors informal discuss Western Sahara" [07RABAT494], 19/3/2007.

sas de *lobbying* especializadas en influir en el Congreso[43]. Este despliegue de medios sin precedentes compensó en buena medida la relativa falta de novedades o las insuficiencias del Plan de Autonomía.

El apoyo estadounidense era la llave para lograr el primer objetivo de Marruecos: reorientar el proceso negociador patrocinado por la ONU y dar pie a unas conversaciones directas con el Frente Polisario en las que la autonomía —y no el referéndum de autodeterminación— fuese la opción prioritaria sobre el tapete. El envite surtió efecto. Reproduciendo los mismos adjetivos empleados por la Administración de George W. Bush, en abril de 2007, el Consejo de Seguridad elogió "los esfuerzos serios y creíbles de Marruecos para hacer avanzar el proceso hacia su resolución", y llamó a las partes a "entrar en negociaciones sin precondiciones y de buena fe, teniendo en cuenta los desarrollos de los últimos meses […]"[44]. Esta resolución 1754 marcó un nuevo hito en los planteamientos de la ONU sobre el conflicto del Sáhara, ya que evidenció la ruptura definitiva con el enfoque de Baker y la apuesta por las negociaciones directas sobre nuevas bases. En definitiva, el Plan de Autonomía había permitido a la diplomacia marroquí recuperar una "postura ofensiva" (Bouqentar 2010: 331) y había encontrado "un eco favorable en el discurso político y normativo internacional" (El Houdaïgui 2010: 316). La consecuencia inmediata de este cambio de rumbo fueron las cuatro rondas de negociaciones directas entre Marruecos y el Frente Polisario celebradas en Manhasset (Nueva York) entre junio de 2007 y marzo de 2008 bajos los auspicios del secretario general de la ONU.

Finalmente, todos estos esfuerzos se saldaron con un nuevo fracaso, ya que ninguna de las dos partes se movió un ápice de sus posiciones iniciales (Theofilopoulou 2010). La paralización del proceso llevó al enviado personal del secretario general, el holandés Peter van Walsum (2005-2008), a afirmar en abril de 2008 en una intervención a puerta cerrada ante el Consejo de Seguridad que, desde su punto de vista, "el Sáhara Occidental independiente no [era] un objetivo alcanzable [*an attainable goal*]". Para satisfacción de Marruecos, su recomendación era urgir a las partes a negociar "sin precondiciones a partir del supuesto provisional [*temporary assumption*] de que no habrá un referéndum con la independencia como opción"[45]. Estas declaraciones ocasionaron un auténtico terremoto diplomático, ya que el Frente Polisario acusó a

43. La web ProPublica la cifra en cerca de 3,4 millones de dólares entre 2007 y 2008. Véase Anupama Narayanswamy, "Opening the Window on Foreign Lobbying", *ProPublica*, 18/8/2009.
44. Resolución 1754 (2007) del Consejo de Seguridad, S/RES/1754 (2007), 30/4/2007. Las posteriores resoluciones 1783 (octubre de 2007), 1813 (abril de 2008) y 1871 (abril de 2009) incidirían en la misma línea.
45. PR Newswire, "UN Envoy Calls for Compromise and Realism in the Sahara Negotiations; Polisario Calls for a Return to War", 24/4/2008.

Van Walsum de haberse desviado de su neutralidad, y acabaron por provocar la no renovación de su mandato[46].

El proceso negociador, en punto muerto, no se volvería a tratar de reactivar hasta agosto de 2009, cuando el nuevo enviado especial, Christopher Ross, organizó a instancias del Consejo de Seguridad[47] una reunión más informal y restringida en Durnstein (Viena) para tratar de desbloquearlo. De cualquier modo, parece indiscutible que, con el Plan de Autonomía, la diplomacia marroquí había cosechado algunos éxitos notables en la etapa 2006-2008[48]. El impacto esta iniciativa fue tal que, para recordar a la comunidad internacional su existencia, el Frente Polisario intensificó notablemente entre 2007 y 2008 las amenazas de volver a la lucha armada. El episodio de mayor tensión sobre el terreno se produjo a finales de 2007, a raíz de su decisión de celebrar su 12º congreso en Tifariti, una pequeña ciudad situada en la porción del Sáhara Occidental no controlada por Marruecos.

5. Un nuevo cambio de tornas (2009-)

Sin embargo, a partir sobre todo de 2009, Marruecos volvería a perder la ventaja diplomática lograda con el Plan de Autonomía para el Sáhara Occidental y ponerse a la defensiva en distintos aspectos. En este cambio de dirección intervinieron, una vez más, tanto la coyuntura internacional como la modificación de la estrategia del Frente Polisario y algunos desarrollos políticos novedosos en el interior del territorio en disputa. Desde el punto de vista internacional, el primer revés para Rabat fue el cese de Van Walsum como enviado personal del secretario general de la ONU, en agosto de 2008, y su sustitución por el estadounidense Ross, que dejó de poner tanto énfasis en la propuesta autonómica de Rabat como base para las negociaciones directas entre las partes[49]. A esto se sumaba la incertidumbre provocada por la llegada al poder en Washington de un nuevo presidente demócrata, Barack Obama, cuyas futuras orientaciones sobre el conflicto norteafricano eran aún una incógnita. Pese a la indefinición o ambigüedad inicial de los planteamientos de su Administración

46. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación marroquí protestó con vehemencia contra esta decisión adversa en una carta remitida al secretario general de la ONU. MAEC, "Le Maroc saisit le SG de l'ONU sur l'ensemble des volets du dossier du Sahara", Rabat, 1/9/2008.

47. Resolución 1871 (2009) del Consejo de Seguridad, S/RES/1871 (2009), 30/4/2009.

48. Para un resumen de los cometidos, consignas y argumentos de la diplomacia marroquí en este asunto en la etapa 2006-2008, véase Yusef Antar, "La misión diplomática marroquí y su papel en el éxito de la propuesta de autonomía para el Sáhara marroquí", *Al Ittihad al Ishtiraki*, 10/2/2010 [traducción de Al Fanar].

49. Véanse los *cables* filtrados por Wikileaks: Robert P. Jackson [embajada de Estados Unidos en Rabat], "Morocco furious with UN on Van Walsum removal, stalls on replacement and seeks SRSG's head" [cable 08RABAT832], 5/9/2008. Robert P. Jackson [embajada de Estados Unidos en Rabat], "Morocco has confidence in new UN Western Sahara envoy, but more needed among the parties" [cable 09RABAT179], 27/2/2009.

—en la que se percibía cierta división del trabajo entre el presidente, más neutral, y la secretaria de Estado Hillary Clinton, más promarroquí—, las autoridades marroquíes asumían que ya no podían dar por descontado el apoyo firme y casi incondicional de Estados Unidos que tuvieron en la etapa de Bush[50].

Por su parte, el Frente Polisario recuperó la iniciativa también en este momento al apostar por potenciar los contactos y conexiones con el independentismo del interior del territorio del Sáhara Occidental, que venía desarrollándose en los últimos años de forma básicamente autónoma. Este giro estratégico se escenificó en las publicitadas visitas de activistas del CODESA a los campamentos de Tinduf, la primera de las cuales tuvo lugar en septiembre de 2009 y se saldó con la detención de sus protagonistas a su regreso a Marruecos, en medio de un clima de exaltación patriótica y ataques virulentos de los medios de comunicación y las fuerzas políticas.

El acercamiento del Polisario al *frente interior* era fruto, sobre todo, de la necesidad del primero de relegitimarse y recuperar el liderazgo en la lucha independentista, de cara tanto al exterior como a la propia población del territorio. Las nuevas organizaciones surgidas en éste gozaban de una proyección y legitimidad internacional mucho mayor —tanto en Europa como en Estados Unidos— gracias a su discurso centrado en la defensa de los derechos humanos. La visibilidad lograda por la *intifada* de 2005 era una buena prueba del potencial y el atractivo de estos recursos políticos inmateriales. El objetivo era superar la fase de atonía, desconcierto y crisis estratégica en la que los había sumido el Plan de Autonomía y la consiguiente ofensiva diplomática de Marruecos[51]. En las negociaciones internacionales, el nuevo enfoque del Polisario se reflejó en la demanda de una ampliación del mandato de la MINURSO para incluir la vigilancia de los derechos humanos en el Sáhara Occidental (Capella Soler 2011).

El nerviosismo provocado por todos estos desarrollos internacionales e *internos* explica el endurecimiento de las posiciones del régimen marroquí hacia los independentistas del interior y la creciente crispación de la política exterior de este país en todo lo relacionado con la cuestión del Sáhara. En lo que concierne a la gestión *interna* del conflicto, éste fue un momento de cuestionamiento de la estrategia integradora o *reconciliadora* del periodo anterior, cristalizada en la puesta en marcha del CORCAS y el Plan de Autonomía. Además de dar alas a los movimientos de protesta y a organizaciones como el CODESA, el fallo de esta política, desde el punto de vista de las autoridades de Rabat, era haber favorecido la emergencia de un "contrapoder" en el territorio, fruto de la acumulación de recursos y privilegios por parte de ciertas

50. Abdelhamid al Auni, "El problema del Sáhara en la agenda de Hillary y Obama", *Al Usbue*, 11/12/2008 [traducción de Al Fanar]. Bahia Amrani, "Sahara: L'inédit de Barack Obama", *Le Reporter*, 13/7/2009.
51. Driss Bennani, "Sahara. Des indépendantistes si discrets", *Tel Quel*, nº 297, 10-16/11/2007, pp. 20-21.

RIPS, ISSN 1577-239X. Vol. 12, núm. 2, 2013, 19-43

familias y sectores tribales saharauis promarroquíes, que había acabado por generar aún más descontento[52].

El nuevo giro autoritario quedó reflejado en el discurso real de noviembre de 2009 con motivo del aniversario de la Marcha Verde, en el que, además de anunciar la reestructuración del CORCAS, Mohamed VI llamó a todas las autoridades públicas a "redoblar la vigilancia y la movilización con el fin de contrarrestar con la fuerza de la ley cualquier ataque a la soberanía de la nación y preservar con toda la firmeza necesaria la seguridad, la estabilidad y el orden público [...]". El mensaje dirigido a los independentistas del interior era inequívoco:

> "[...] No hay más lugar para la ambigüedad y la duplicidad: o el ciudadano es marroquí o no lo es. Se acabó el tiempo del doble juego y los subterfugios. Ha llegado la hora de la claridad y el deber asumido. O se es patriota o se es traidor. No hay un término medio entre el patriotismo y la traición. No se puede disfrutar de los derechos de la ciudadanía y renegar de ellos al mismo tiempo conspirando con los enemigos de la patria"[53].

La crisis desencadenada una semana más tarde por la expulsión de Marruecos y la huelga de hambre de la activista saharaui Aminatu Haidar —que comprometería seriamente las relaciones de este país con España— fue la consecuencia más inmediata y evidente de este cambio de enfoque. En el otoño de 2010 volvería a prevalecer la mano dura en la gestión de la contestación saharaui en el campamento de protesta levantado en Gdeim Izik, en las afueras de El Aiún, que desmantelaron violentamente las fuerzas de seguridad marroquíes, ocasionando una nueva oleada de disturbios (Gómez Martín 2012; López García 2011; Gillespie 2011).

El viraje represivo de Marruecos en la gestión *interna* de la cuestión del Sáhara Occidental iba a condicionar nuevamente su gestión exterior: la situó en un círculo vicioso por el que menguaban a un tiempo la credibilidad del Plan de Autonomía y la ventaja internacional lograda en la etapa 2006-2008. Las dificultades más notorias emergieron en las relaciones de Marruecos con la UE, habitualmente ajenas e inafectadas por este conflicto, y en el propio ámbito de la ONU.

En Bruselas, el Parlamento Europeo (PE) rechazó en diciembre de 2011 el protocolo de extensión del acuerdo de pesca UE-Marruecos concluido en 2006 alegando —junto a otros argumentos económicos y financieros, medioambientales y de desarrollo— las dudas legales persistentes sobre la inclusión de las aguas territoriales del

---

52. Bernabé López García, "Tropezar dos veces en la misma arena", *El País*, 4/12/2009. Hasán Zaui, "Lectura sociológica de la cultura de las protestas de los jóvenes saharauis", *Al Watan Al An*, 5/5/2011, p. 24 [traducción de Al Fanar].

53. Discurso de Mohamed VI por el 34º aniversario de la Marcha Verde, Rabat, 6/11/2009.

Sáhara y sus beneficios para la población autóctona de este territorio. Según la opinión emitida en mayo de 2009 por el Servicio Jurídico de esta institución, "con el fin de ajustarse al derecho internacional, las actividades económicas relacionadas con los recursos naturales de un Territorio No Autónomo deben realizarse en beneficio de la población de dicho territorio y de conformidad con lo solicitado por ésta"[54]. Un año más tarde, otra resolución del PE expresaba la "preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos en el Sáhara Occidental" y exigía la "liberación de todos los presos políticos saharauis"[55].

Con la ONU se produjo una crisis de cierto alcance en la primavera de 2012 a raíz de la retirada de confianza de Marruecos a Ross como enviado del secretario general para el conflicto del Sáhara. La justificación aducida fue que las negociaciones se habían estancado y perdido en cuestiones secundarias y la actuación de este mediador había resultado "desequilibrada y parcial"[56]. Sin embargo, Rabat hubo de dar marcha atrás meses más tarde al no haber logrado forzar su renuncia del diplomático, respaldado firmemente por Ki-moon y la Administración Obama. Las observaciones resultantes de la visita a Marruecos y el Sáhara del relator especial de la ONU sobre la tortura, Juan E. Méndez, en el mes de septiembre, tampoco fueron complacientes con las autoridades del reino[57].

El último episodio crítico, ya en abril de 2013, ha sido el provocado por el borrador de resolución estadounidense para el Consejo de Seguridad que proponía extender el mandato de la MINURSO a la vigilancia de los derechos en el territorio ocupado y los campamentos de Tinduf, sobre el que finalmente se ha dado marcha atrás debido a la airada reacción de Marruecos y las resistencias de Francia, Rusia y, en menor medida, España.

En definitiva, estos y otros trances[58] han puesto de manifiesto la permanente interacción entre la gestión *interna* e internacional del conflicto del Sáhara Occiden-

---

54. Comisión de Pesca/Parlamento Europeo, "Recomendación sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Protocolo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos", 29/11/2011. Véase Riquelme Cortado y Andrés Sáenz de Santa María (2012: 562-572).

55. Parlamento Europeo, "Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2011) y la política de la Unión Europea al respecto", 13/12/2012.

56. MAEC, "Dr El Otmani: Le Maroc a procédé à une évaluation globale des développements de la question du Sahara marocain", Rabat, 17/5/2012.

57. Office of the High Commissioner for Human Rights, "Culture of human rights is emerging in Morocco but more is needed to eradicate torture", Rabat, 22/9/2012.

58. La misma actitud crispada y defensiva se dejó sentir en la política exterior marroquí en su conjunto, con cada vez mayor tendencia a las reacciones impetuosas y las crisis diplomáticas bilaterales —más o menos pasajeras— ante cualquier inconveniente o discrepancia sobre el asunto del Sáhara. Éste fue al menos el patrón de comportamiento repetido en episodios como la retirada del embajador de Senegal (diciembre de 2007), el cierre de la

tal por parte de Marruecos, y cómo ésta ha generado desde 1999, alternativamente, dinámicas favorables o desfavorables para los intereses de este Estado, encabezados por el objetivo de *legalizar* internacionalmente su anexión del territorio en disputa. Partiendo de la cronología propuesta, como siguiente paso, queda pendiente perfilar un modelo explicativo más preciso, que establezca una relación de causalidad unidireccional o de realimentación (*feedback*) entre la actuación en ambas esferas.

Bibliografía

AMAR, Ali (2009), *Mohamed VI. Le grand malentendu*. Calmann-Lévy, París.

BARREÑADA, Isaías (2012), "Asociacionismo y cuestión nacional en el Sáhara Occidental", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 13.

BOUKHARS, Anouar (2012), "Simmering discontent in the Western Sahara", Carnegie Endowment for International Peace/Carnegie Middle East Program.

BOUQENTAR, El Hassane (2010), "La politique étrangère marocaine: un changement dans la continuité", en Centre d'Études Internationales (dir.), *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)*, Karthala, París, pp. 325-342.

BROUKSY, Omar (2008), "La redefinición de la identidad política saharaui", en *Med. 2007. El año 2006 en el espacio euromediterráneo*, IEMed/CIDOB, Barcelona, pp. 179-182.

CALLIES DE SALIES, Bruno (2003), "Sahara occidental: l'enlisement du plan de paix", *Confluences Méditerranée*, nº 45, pp. 165-170.

CAPELLA SOLER, Renata (2011), "Los derechos humanos, ¿un obstáculo para la paz en el Sáhara Occidental?", Real Instituto Elcano, ARI nº 47/2011.

Centre d'Études Internationales (dir.) (2010), *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)*, Karthala, París.

CHERKAOUI, Mohamed (2007), *Morocco and the Sahara. Social Bonds and Geopolitical Issues*, The Bardwell Press, Oxford.

DAADAOUI, Mohamed (2008), "The Western Sahara Conflict: Towards a Constructivist Approach to Self-Determination", *The Journal of North African Studies*, vol. 13, nº 2, pp. 143-156.

DESRUES, Thierry, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (coords.) (2011), *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*. Almuzara, Córdoba.

representación en Venezuela (enero de 2009), la ruptura de relaciones con Irán (marzo de 2009), el abandono de las celebraciones del 40º aniversario de la revolución libia (septiembre de 2009) o la expulsión de una diplomática sueca (noviembre de 2009). Todo apunta a que este tipo de crisis no eran fruto de una conducta impulsiva, sino recursos tácticos perfectamente administrados. Wafaa Lrhezzioui, "Diplomatie. Touche pas à mon Sahara", *Tel Quel*, nº 399, 20-26/11/2009.

EL HOUDAÏGUI, Rachid (2010), "La politique étrangère de Mohammed VI ou la renaissance d'une 'puissance relationnelle'", en Centre d'Études Internationales (dir.), *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)*, Karthala, París, pp. 295-324.

EL MESSAOUDI, Amina, BOUABID, Ali (2008), "Autonomie et régionalisation", Fondation Abderrahim Bouabid/Friedrich Ebert Stiftung-Rabat, Les cahiers bleus, nº 11.

FERNÁNDEZ MOLINA, Irene (2011), "Los consejos consultivos: gobierno sin representación y diplomacia paralela", en DESRUES, Thierry, HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (coords.), *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*. Almuzara, Córdoba, pp. 139-175.

FERNÁNDEZ MOLINA, Irene (2013), *La política exterior de Marruecos en el reinado de Mohamed VI (1999-2008). Actores, discursos y proyecciones internas*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

GILLESPIE, Richard (2011), "The Entry of New Factors into the Western Sahara Conflict", en *Med. 2011, Mediterranean Yearbook*, IEMed, Barcelona, pp. 179-182.

GÓMEZ MARTÍN, Carmen (2012), "Gdeim Izik: a change in the struggle strategies of the Sahrawi population", en TEJERINA, Benjamín, PERUGORRÍA, Ignacia (eds.), *From Social to Political. New Forms of Mobilization and Democratization*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 62-75.

GÓMEZ MARTÍN, Carmen (2012), "Sahara Occidental: quel scénario après Gdeim Izik?", en *L'Année du Maghreb 2011*, CNRS, París, pp. 259-276.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2008), "Intra-Maghrebi Relations. Unitary Myth and National Interests", en ZOUBIR, Yahia H., AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam (eds.), *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation*, Routledge, Londres/Nueva York, pp. 179-201.

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2010), "La cuestión del Sáhara Occidental como factor de impulso del proceso de descentralización marroquí", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 9, pp. 132-141.

HILL, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, Nueva York.

International Crisis Group [ICG] (2007a), "Western Sahara: The Cost of the Conflict", Middle East/North Africa Report nº 65.

International Crisis Group [ICG] (2007b), "Western Sahara: Out of the Impasse", Middle East/North Africa Report nº 66.

JENSEN, Erik (2006), *El Sáhara Occidental. Anatomía de un punto muerto*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (2011), "Sahara-Marruecos: el miedo a la autonomía", *Política Exterior*, nº 139, pp. 38-46.

MEZRAN, Karim (2000), "Morocco after Hassan II", *Middle East Intelligence Bulletin*, vol. 2, nº 8.

MOHSEN-FINAN, Khadija (1997), *Sahara Occidental. Les enjeux d'un conflit régional*. CNRS, París.

MOHSEN-FINAN, Khadija (2010), "Sahara occidental: divergences profondes autour d'un mode de règlement", en *L'Année du Maghreb 2009*, CNRS, París, pp. 553-569.

MUNDY, Jacob (2007), "Western Sahara between Autonomy and Intifada", Middle East Report Online.

RIQUELME CORTADO, Rosa, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz (2012), "El Sáhara Occidental en las relaciones UE-Marruecos", en REMIRO BROTÓNS, Antonio (dir.), MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen (coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, pp. 533-577.

RUIZ MIGUEL, Carlos (2003), "El largo camino jurídico y político hacia el 'Plan Baker II': ¿Estación de término?", Real Instituto Elcano, documento de trabajo nº 19/2003.

SATER, James N. (2010), *Morocco: Challenges to Tradition and Modernity*. Routledge, Londres/Nueva York.

SHELLEY, Toby (2004), *Endgame in the Western Sahara. What Future for Africa's Last Colony?*. Zed Book, Londres.

SMITH, Laura E. (2005), "The Struggle for Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?", *The Journal of North African Studies*, vol. 10, nº 3-4, pp. 545-563.

SOLÀ-MARTÍN, Andreu (2007), "The Western Sahara Cul-de-Sac", *Mediterranean Politics*, vol. 12, nº 3, pp. 399-405.

THEOFILOPOULOU, Anna (2006), "The United Nations and Western Sahara: A Never-ending Affair", United States Institute of Peace, Special Report nº 166.

THEOFILOPOULOU, Anna (2007), "Western Sahara. How to Create a Stalemate", United States Institute of Peace, Peace Brief.

THEOFILOPOULOU, Anna (2010), "Western Sahara: The Failure of 'Negotiations without Preconditions'", United States Institute of Peace, Peace Brief nº 22.

TUQUOI, Jean-Pierre (2006), *'Majesté, je dois beaucoup à votre père…'. France-Maroc, une affaire de famille*. Albin Michel, París.

VEGUILLA, Victoria (2010), "L'articulation du politique dans un espace protestataire en recomposition. Les mobilisations des jeunes Sahraouis à Dakhla", en *L'Année du Maghreb 2009*. CNRS, París, pp. 95-110.

VEGUILLA, Victoria (2011), *Politiques du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*. Tesis Doctoral, IEP Aix-en-Provence, Universidad de Granada.

WEHREY, Frederic, BOUKHARS, Anouar (eds.) (2013), *Perilous Desert: Insecurity in the Sahara*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.

ZOUBIR, Yahia H., BENABDALLAH-GAMBIER, Karima (2004), "Morocco, Western Sahara and the Future of the Maghrib", *The Journal of North African Studies*, vol. 9, nº 1, pp. 49-77.

ZUNES, Stephen, MUNDY, Jacob: Western Sahara (2010), *War, Nationalism and Conflict Irresolution*, Syracuse University Press.